

De regulering van professionals: twee botsende perspectieven¹

Wibren van der Burg

Botsingen tussen professionals en de staat zijn onvermijdelijk. Professionals denken vanuit een centrum-periferieperspectief: zij zijn vooral gericht op de impliciete maatstaven van de beroepsgroep. De regulerende staat heeft daarentegen een top-down perspectief en concentreert zich op het product van de professionals. Vanuit dit gezichtspunt is het vooral meetbare kwantitatieve productie die telt. Deze twee perspectieven zijn op ten minste zeven punten onverenigbaar. Een tussenliggende managementlaag kan zorgen voor een verzachting van het conflict. Het risico bestaat echter dat ook deze laag onderdeel van het probleem wordt.

De onvrede bij professionals heeft in Nederland recentelijk veel aandacht gekregen in zowel de populaire media als in het bredere intellectuele en academische debat.² In het bijzonder professionals in de gezondheidszorg en het onderwijs klagen dat ze worden overbelast en dat ze hun werk niet langer naar behoren kunnen uitvoeren. Deze klachten zijn vaak gericht tegen overmatige regulering: de staat zou voortdurend nieuwe regels, protocollen, boekhoudverplichtingen en uitgebreide controlemechanismen over hen uitstorten. Daarbovenop komen soms allerlei hervormingsprojecten die onvoldoende zijn getest en doordacht en die bijgevolg vaak meer problemen opleveren dan ze oplossen.

Deze onvrede is een complex fenomeen, waarvoor verschillende verklaringen zijn aangedragen. De groeiende invloed van marktsturing is een belangrijke factor.³ Advocaten en notarissen zijn commerciëler geworden dan ze in het verleden waren. Universiteiten zijn steeds afhankelijker van contractonderzoek en concurreren om schaarse overheidsgelden. De Nederlandse gezondheidszorg is in toenemende mate afhankelijk van marktmechanismen voor de toekenning van schaarse middelen. Sommige professionals gedijen misschien in een dergelijke prestatiegerichte context, maar anderen ervaren het als een belemmering voor de verwezenlijking van de dingen waar ze goed in zijn.

In dit essay zal ik mij richten op een andere verklaring: de vervreemding tussen de regulerende staat en de professionals.⁴ Mijn stelling is dat de professionals en het bestuur onverenigbare perspectieven hanteren, zowel voor wat betreft de beroepspraktijk als voor wat betreft de rol van regulering binnen deze praktijk.⁵ De regulerende staat heeft

een top-down perspectief (met de staat aan de top) en concentreert zich op het product van de professionals. Vanuit dit gezichtspunt is het vooral meetbare kwantitatieve productie die telt. Professionals daarentegen hanteren een centrum-periferieperspectief (met de beroepsgroep in het centrum) en vestigen hun aandacht vooral op de professionele praktijk en hun werkzaamheden. Vanuit hun oogpunt moet de nadruk worden gelegd op de kwaliteit van het professionele werk en moeten de impliciete maatstaven van de beroepsgroep hier de leidraad vormen. Regulering van buitenaf is dan op zijn best overbodig, maar vaker een last of een bron van ergernis.

Deze perspectieven botsen. Dit conflict is niet alleen voor een groot deel verantwoordelijk voor de vervreemding tussen de regulerende instanties en de professionals, maar ook voor een dynamiek die leidt tot een verscherping van het conflict. Ik zal een mogelijke strategie bespreken om dit conflict te verzachten. Deze strategie is om een buffer of transformator te creëren tussen de twee perspectieven, die bestaat uit een tussenliggende managementlaag. Als hij goed functioneert, zal deze laag helpen het conflict te overbruggen of te temperen. Het risico bestaat echter dat deze laag op een zeker moment een onderdeel van het probleem wordt in plaats van een deel van de oplossing.

Botsende perspectieven

Het idee dat tussen het perspectief van de staat en dat van de burgers radicale verschillen bestaan, is door verschillende auteurs ontwikkeld. Ik combineer vier theorieën.⁶ Ze zijn in sommige opzichten vergelijkbaar, maar benadrukken toch verschillende aspecten van het conflict. Volgens James Scott 'kijkt' de staat op een andere manier en concentreert hij zich op een ander type kennis dan mensen uit het veld.⁷ In hun in 1994 verschenen boek *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* betogen Donald Schön en Martin Rein dat hardnekkige beleidscontroversen het resultaat zijn van conflicten tussen verschillende frames of onderliggende structuren van overtuigingen, waarnemingen en waarderingen.⁸ In het verlengde hiervan suggereert Willem Witteveen dat er een botsing van perspectieven optreedt tussen de wetgever en maatschappelijke actoren. Hij stelt dat in de context van regulering het gebruikelijke onderscheid tussen een bottom-up en een top-down perspectief moet worden vervangen door een onderscheid tussen een centrum-periferie- en een top-down perspectief.⁹ Tot slot heb ik zelf eerder betoogd dat er twee modellen zijn om verschijnselen als recht en moraal te begrijpen: een praktijkmodel en een productmodel.¹⁰

In dit artikel zal ik de term 'perspectief' hanteren in de meer algemene betekenis. Een perspectief is een manier om tegen de realiteit aan te kijken en haar te reconstrueren. Het is meer dan alleen passieve waarneming; we laten ons ook leiden door ons perspectief en bevestigen het door onze handelingen. Het conflict is dus niet alleen een cognitief, maar ook een praktisch conflict. Wanneer verschillende actoren handelen op basis van verschillende perspectieven, dan zullen ze niet in staat zijn om elkaar volledig

te begrijpen. Ze zullen elkaars daden als misplaatst en ondoordacht beschouwen, of zelfs als moreel onjuist, en ze opvatten als belemmeringen voor het eigen handelen.

De analyse van de twee strikt gescheiden perspectieven is ideaaltypisch.¹¹ In de praktijk zijn de perspectieven van de verschillende actoren meer mengvormen. Wanneer ze worden geconfronteerd met actoren die een ander perspectief hanteren, zullen ze tot op zekere hoogte leren om dat perspectief te gebruiken of zelfs te incorporeren in hun eigen benadering. Verschillende vormen van alternatieve regulering kunnen bijvoorbeeld worden gezien als gedeeltelijk succesvolle pogingen om conflicterende perspectieven te combineren in een nieuw, gemeenschappelijk perspectief. Bij de toepassing en toetsing van een dergelijke ideaaltypische analyse moeten we de variatie niet uit het oog verliezen. Nationale tradities, institutionele omgevingen en specifieke taken hebben een invloed op de beroepen. Het is onwaarschijnlijk dat een analyse van artsen in de private sector helemaal vergelijkbaar is met een analyse van leerkrachten die opereren binnen de grote, bureaucratische systemen van de publieke sector. Bovendien richt ik mij hieronder vooral op twee actoren, terwijl in de werkelijkheid ook andere belanghebbenden een rol spelen, zoals patiënten, studenten, vakbonden en consumentenorganisaties, die de spanningen tussen de staat en de professionals zowel kunnen verharderen als verzachten. Dat neemt niet weg dat een dergelijke ideaaltypische schets ons kan helpen om de onderliggende spanningen beter te begrijpen.

Botsende perspectieven op professionals

De moderne staat heeft goede redenen om controle te willen uitoefenen over professionals.¹² De intensiteit van deze controle mag dan onderwerp zijn van debat, over de noodzaak van enigerlei controle hoeft geen verschil van mening te bestaan. In de geschiedenis van de medische en de juridische beroepsgroepen is gebleken dat er serieuze risico's zijn, zoals monopolievorming, paternalisme, inertie en ontoereikende bescherming van consumentenbelangen. Bovendien zijn de meeste beroepsgroepen direct of indirect afhankelijk van overheidsfinanciering (bijvoorbeeld in het onderwijs) of worden er belangrijke goederen geleverd die zowel cliënten als de staat veel geld kosten (bijvoorbeeld in een gedeeltelijk geprivatiseerd systeem van gezondheidszorg). De juridische beroepsgroep wordt weliswaar slechts gedeeltelijk gefinancierd door de overheid, maar hier heeft de staat een zwaarwegend publiek belang bij een correcte toepassing van het recht en bij een onbelemmerde toegang voor alle burgers. De staat heeft er daarom belang bij om de kwaliteit van de diensten van professionals te waarborgen en betaalbaar te houden. Tot slot kan de democratische staat legitiem een eigen politieke agenda nastreven. Omdat professionals een centrale rol vervullen binnen de moderne samenleving, vraagt de uitvoering van deze politieke agenda vaak hun actieve medewerking.

Overheidscontrole op de beroepsgroepen is echter moeilijk te organiseren, omdat de staat een buitenstaander is. Professionals hebben een intern perspectief op hun be-

roepspraktijk, terwijl de staat alleen een extern perspectief kan hebben. Voor een groot deel kunnen professionele activiteiten alleen goed begrepen worden door een ingewijde. Het zijn activiteiten die om veel praktische ervaring vragen en die in hoge mate contextafhankelijk zijn. Ze lenen zich slecht voor generalisering: ze zijn complex, hoogst variabel, contextgevoelig en 'onleesbaar' voor de buitenstaander.

James C. Scott geeft in zijn boek *Seeing Like a State*¹³ een verhelderende analyse van het perspectief van de staat ten opzichte van dergelijke onleesbare praktijken. Om een complexe praktijk te sturen en te beheersen moet de staat de activiteiten die zich erin afspeelen simplificeren, standaardiseren, meten, tellen en samenvoegen. Daarom is het voor de staat eenvoudiger om zich te richten op scherp afgebakende minimumregels en op de producten van de beroepspraktijk en om deze te evalueren aan de hand van kwantitatieve criteria.

Er zijn minstens vier belangrijke verschillen tussen het perspectief van de regulerende staat en dat van de professionals. De staat richt zich op minimumregels in plaats van aspiraties en waarden. Hij is meer geïnteresseerd in de producten van de professionals dan in de beroepspraktijk zelf. Als gevolg van deze twee karakteristieken evalueert de staat professionele activiteit voornamelijk met kwantitatieve en niet met kwalitatieve criteria. Tot slot steunt de staat vooral op algemene, theoretische kennis over de beroepsgroep, terwijl de professional vooral werkt met lokale, praktische kennis. Deze vier karakteristieken staan niet los van elkaar, maar hangen samen. Ze zijn verbonden met het onderliggende verschil tussen het externe perspectief van de staat en het professionele interne perspectief. Hieronder zal ik de vier karakteristieken elk nader toelichten.

1 Aspiraties versus minimumregels

In de literatuur over de professionals wordt vaak opgemerkt dat in de notie van professionaliteit een aspiratieve dimensie aanwezig is.¹⁴ Professionals zijn inherent georiënteerd op idealen – in het bijzonder op aspecten van het algemene belang – zoals het ideaal van goed onderwijs, goede gezondheidszorg of een goed rechtssysteem. Volgens een aantal auteurs is dit zelfs een essentiële karaktertrek van professionaliteit (wat echter niet betekent dat professionals alleen op idealen zijn georiënteerd; professies hebben ook andere dimensies). Daarom is het voor professionals een belangrijk beoordelingscriterium in hoeverre ze erin slagen om in hun werk die professionele idealen te verwezenlijken.

Voor de staat is dit streven naar vage aspiraties moeilijk te meten en te evalueren. Er zijn tal van manieren waarop professionals kunnen uitmunten in hun werk en deze zijn vaak onmogelijk met elkaar te vergelijken. Dit betekent dat er een natuurlijke tendens bestaat om zich te richten op gemiddelden of zelfs op minimumvereisten die gemakkelijker te vergelijken zijn. Voor buitenstaanders is het voordeel van minimumnormen dat ze het eenvoudigst kunnen worden vertaald naar harde regels en meetbare outputcriteria.

2 Praktijk versus product

De professional is ondergedompeld in zijn professionele praktijk, in zijn dagelijkse werk: het bezoeken van patiënten, het onderwijzen van studenten, het adviseren van cliënten. Dit werk moet vooral worden gezien in termen van activiteiten en niet van output. Dit is een verschil met puur commerciële banen, waar de output vaak van doorslaggevend belang is: hoeveel auto's hebben we vandaag verkocht?¹⁵ De activiteiten van professionals laten zich niet zo eenvoudig meten, of ze nu vooral denken in termen van declarabele uren of niet.¹⁶ De output is uiteraard belangrijk, maar het is niet het enige, laat staan het voornaamste criterium van goed professioneel functioneren en het is doorgaans vooral belangrijk in kwalitatief en niet in kwantitatief opzicht. De professional is georiënteerd op bepaalde professionele idealen en niet op meetbare output-criteria. Deze maatstaven van professionaliteit krijgen vaak in de eerste plaats hun beslag in de handelingen van professionals en niet in het uiteindelijke product van die handelingen. Hoe men een goede professional moet worden is iets wat wordt aangeleerd door het volgen van goede voorbeelden, door praktijkervaring onder leiding van een ervaren collega. Professionals hebben dan ook een praktijk- en niet een product-oriëntatie.

Om professionals te kunnen reguleren en controleren heeft de overheid objectieve en algemene maatstaven nodig om te beoordelen of ze naar behoren functioneren.¹⁷ Vage en complexe maatstaven zoals goede zorg of aspirationele waarden – die cruciaal zijn voor de manier waarop de professional haar eigen werk beoordeelt – zijn onbruikbaar voor de overheid, omdat ze niet meetbaar zijn. Er zijn twee mogelijke manieren waarop de overheid meer objectieve maatstaven kan voorschrijven. Eén manier is om de nadruk te leggen op gedragsnormen; de andere is om te concentreren op output. Hoewel de eerste aanpak beter aansluit bij de manier waarop professionals zelf naar hun werk kijken, heeft het voor de staat een belangrijk nadeel. De meeste activiteiten van professionals zijn óf juridisch afgeschermd door regels van professionele autonomie en beroepsgeheim, óf praktisch afgeschermd door de beslotenheid van de privésfeer of de spreekkamer. Om zicht te krijgen op de vraag of professionals zich aan de maatstaven van professionaliteit houden, is de staat afhankelijk van zelfrapportage, wat over het algemeen niet erg effectief is.

De staat is daarom als buitenstaander van de professionele praktijk gedwongen om van outputcriteria gebruik te maken. Regulerende instanties hebben duidelijke criteria nodig om te beoordelen of hun interventie succesvol is geweest. Outputcriteria meten op een eenvoudige manier of een beroepsgroep goed functioneert en of de overheidsregulering het gewenste effect heeft gehad.¹⁸ We kunnen bijvoorbeeld het aantal internationale publicaties van een onderzoeker meten, het gemiddelde examenresultaat van een school, de succesratio van in-vitrofertilisatie, of de gemiddelde verblijfsduur bij opname in het ziekenhuis. Dit zijn allemaal objectieve en meetbare data voor de evaluatie van professionele werkzaamheden. Of ze ook de juiste zijn, is een vraag die vaak veel de-

bat oplevert wanneer outputcriteria worden geïntroduceerd. Er lijken echter weinig alternatieven te zijn. Als eenmaal wordt geaccepteerd dat objectieve criteria nodig zijn voor de beoordeling van professionele werkzaamheden, dan verdwijnen deze controversen vaak weer snel. Het perspectief van de staat kan daarom worden gekenschetst als een productoriëntatie.¹⁹

3 Praktische, lokale kennis versus theoretische, algemene kennis

Professionele kennis is vaak praktisch, lokaal en impliciet. Een uitdrukking als *the clinical eye* verwijst naar deze deels intuïtieve, op ervaring gebaseerde kennis. Scott noemt het een zesde zintuig dat zich ontwikkelt met langdurige praktijkervaring.²⁰ Zelfs die beroepen waarvoor academische scholing vereist is, zoals de medische zorg en het recht, zijn voor hun praktische training goeddeels afhankelijk van voorbeelden uit de praktijk en deelname aan die professionele praktijk. Scott verwijst naar deze praktische vaardigheden en praktische kennis met de term *metis*.²¹ Deze professionele wijsheid is niet eenvoudig te vangen in algemene theoretische inzichten, omdat ze zo particularistisch is en contextgevoelig.²²

Voor de afstandelijke staat is dit type van concrete en contextuele kennis nauwelijks bruikbaar. De architectuur van het beleid en de regulering vraagt om meer algemene en theoretische inzichten, die van het particuliere zijn geabstraheerd en beter zijn toegesneden op een algemene toepassing op grote schaal. De staat heeft algemene, theoretische kennis nodig, zoals epidemiologische data, en geen particuliere data over individuele patiënten.

4 Kwalitatieve versus kwantitatieve maatstaven

Vanuit het kwalitatieve perspectief van de professional gericht op het individuele geval lijken kwantitatieve criteria misplaatst.²³ Een leerkracht houdt zich niet in de eerste plaats bezig met het percentage van zijn klas dat slaagt, maar met de vraag of hij uit iedere individuele student het maximum heeft weten te halen. Een goede onderzoeker krijgt zijn voldoening niet van het aantal door toptijdschriften geaccepteerde artikelen, maar van het genoeg onderzoek te doen, problemen op te lossen, en erkenning te krijgen van vakgenoten voor de kwaliteit van zijn werk. Een goede dokter weet dat veel van zijn werk niet kwantitatief gemeten kan worden, omdat het erom gaat iedere patiënt het zijne te geven. Omdat de professionals op idealen zijn georiënteerd zullen ze bovendien – zonder dat hen blaam treft – vaak tekortschieten bij dat ideaal. Een patiënt kan sterven ondanks een perfecte behandeling en studenten kunnen falen ondanks de hoge kwaliteit van het onderwijs. Veel onderzoek leidt niet tot de doorbraak waarop was gehoopt, maar slechts tot een beperkte aanwas van onze kennis – zelfs als het onderzoek bekwaam is uitgevoerd. Om deze redenen hebben professionals een natuurlijke weerstand tegen een beoordeling op basis van kwantitatieve outputcriteria. Het is niet zo dat out-

put niet belangrijk is – natuurlijk is het dat wel – maar dat outputcriteria de aandacht op de verkeerde dingen richten.

Voor een buitenstaander is de kwaliteit van een complexe praktijk lastig te beoordelen. Er zijn pogingen om dit toch te doen, bijvoorbeeld de beoordeling van academische instellingen door commissies van vakgenoten, maar dit zijn uitzonderingen. Bovendien zijn ze over het algemeen erg kostbaar en omslachtig. Voor de staat lijkt er geen ander alternatief dan te proberen om kwantitatieve indicatoren te ontwerpen waarmee de kwaliteit van de professionele praktijk beoordeeld kan worden. Als iedereen echter gewend is geraakt aan deze indicatoren, dan hebben ze de neiging om een eigen leven te gaan leiden. In plaats van ruwe indicatoren van de zaken waar het in de praktijk om gaat, worden het dan de hoofddoelstellingen van de praktijk zelf. Zelfs als kwantitatieve maatstaven louter zijn geïntroduceerd als kwaliteitsindicatoren, hebben ze de neiging om zelfstandige standaarden te worden. Een universiteit of faculteit demonstreert dan de kwaliteit van haar onderzoek met kwantitatieve criteria zoals het aantal publicaties in A-tijdschriften of *impact scores*.

Botsende perspectieven op regulering

Omdat de overheid en de professionals van mening verschillen over de vraag waar het bij professionals om draait, is het niet verwonderlijk dat ze het ook vaak oneens zijn over de vraag of de beroepsgroep goed functioneert. Als de staat zich richt op meetbare outputcriteria en de professionals op de kwaliteit van hun beroepspraktijk, dan kan men een kloof verwachten. Zelfs al zou de beroepsgroep goed functioneren naar haar eigen maatstaven, dan zou het hooguit toeval zijn als dit ook leidt tot een situatie waarin aan alle outputcriteria wordt voldaan. Dit zou kunnen leiden tot een toestand waarin de staat duidelijk een noodzaak ziet voor intensievere regulering, terwijl door de professionals nauwelijks enig probleem wordt waargenomen.

Nog belangrijker is dat de staat en de professionals fundamenteel verschillende perspectieven hebben op regulering. In de meeste politieke theorieën is de nationale wetgevende macht de legitieme soevereine macht waaraan de burgers zich moeten onderwerpen. In de simpele positivistische en instrumentalistische variant worden wetten opgevat als de bevelen van de soeverein die het gedrag van de burgers moeten sturen. Dit vooronderstelt een top-down model van regulering. In het perspectief van de professionals ontbeert de staat echter vaak de legitimiteit om de beroepsgroep te reguleren, omdat de staat niet beschikt over adequate kennis. Hij is een buitenstaander. Het feit dat de staat zich richt op de verkeerde maatstaven (kwantitatieve outputcriteria) zal bovendien de indruk versterken dat de staat een incompetente en daarom onbevoegde buitenstaander is. Erger nog, de staat is een abstracte entiteit op grote afstand, terwijl de patiënten, cliënten of studenten concreet zijn en dichtbij. Het is daarom vanzelfsprekend voor een professional om staatsregulering niet al te serieus te nemen en er een ont-

wijkende houding voor te ontwikkelen. Deze analyse suggereert drie verdere aspecten waarin de perspectieven van de staat en de professionals uiteenlopen.

1 Centrum-periferie of top-down?

Het top-down perspectief is het meest gebruikelijke en waarschijnlijk het meest dominante perspectief in regulerende instanties.²⁴ Het stelt de samenleving voor als een hiërarchische organisatie. De regering en het parlement staan aan de top van de hiërarchie (ze ontlelen hun legitimiteit aan democratische verkiezingen), de verschillende ondergeschikte regulerende instanties vormen een tussenliggende schakel in de regulering, en de burgers moeten de regels uitvoeren.

In de sociale wetenschappen is *bottom-up* de gebruikelijke tegenhanger van *top-down*. In een hiërarchische organisatie of een dictatoriale staat is dit misschien een verdedigbare tegenstelling, voor zover er een effectieve bevelsstructuur bestaat. Deze tegenstelling voldoet echter niet voor de relatie tussen de democratische staat en haar burgers, en is evident misleidend voor de relatie tussen de staat en de grotendeels autonome professionals en professionele sectoren. Professionals zien zichzelf niet als pure onderdanen die de bevelen opvolgen van de wetgevende soeverein. Ze hebben een krachtige claim op professionele autonomie en zien overheidsreguleerders vaak als slecht geïnformeerde buitenstaanders die geen autoriteit hebben op hun gebied van expertise. De relatie tussen de professionals en de regulerende staat heeft meer weg van de feodale relatie tussen een machtige graaf van Holland en een Duitse keizer op grote afstand met nauwelijks meer dan een nominale claim op soevereiniteit.

Het gevolg hiervan is dat we – voor wat betreft het perspectief van de professionals – een andere karakterisering nodig hebben voor de relatie tussen de professionals en de regulerende staat. Willem Witteveen heeft voorgesteld om deze relatie te herformuleren in termen van centrum en periferie.²⁵ Het perspectief van de professional is gericht op zijn eigen praktijk; dat is voor hem het centrum. Op steeds grotere afstand van dit centrum ligt een aantal concentrische cirkels, met klanten, studenten en patiënten tamelijk dicht bij het centrum, collega's en instellingen zoals scholen, ziekenhuizen en advocatenkantoren iets verder weg, en de staat helemaal aan de rand. Hij verschaft de financiering en schrijft bepaalde regels voor, maar dit zijn slechts externe voorwaarden.

2 Last of instrument

Dit verschil tussen diegenen die aan de top staan of in het centrum wordt weerspiegeld in de houding ten opzichte van overheidsregulering. Doorgaans wordt een top-down perspectief gecombineerd met een instrumentalistische attitude: het recht is een instrument in de handen van regulerende instanties die het gedrag van burgers sturen en controleren. Voor de autonome professional ziet dit eruit als een absurde situatie. Wie den-

ken die incompetente lieden in Den Haag dat ze zijn, dat ze het gedrag van professionals willen sturen en controleren?

De meest gangbare manier waarop de regulerende staat ingrijpt, is door middel van een wet. In het naïeve instrumentalistische perspectief is het afkondigen van een wet voldoende om een professionele praktijk te veranderen. Dat is natuurlijk niet waar, en daarom erkent de meer verlichte instrumentalist dat we ook gedetailleerde richtlijnen, verslagleggings- en controlemechanismen nodig hebben.²⁶ Deze verfijnde mechanismen kunnen helpen om de praktijk beter te laten conformeren aan de regels. De regels zijn bedoeld om de kwaliteit van de praktijk te verbeteren in termen van outputcriteria. We kunnen de instrumentalistische aanpak daarom samenvatten als de notie dat regulering een instrument is om de kwantitatieve output te verbeteren (of de kosten te verlagen om die output te realiseren).

In het perspectief van de professionals heeft externe regulering hooguit een bijkomstige rol, maar meestal wordt het opgevat als een last en een obstakel om je werk goed te doen. De goede, ervaren professional heeft geen regels nodig omdat hij uitstekend weet wat hij moet doen. Regels en mechanismen voor verslaglegging en toezicht zijn er in deze visie vooral voor de zwakkere broeders en zusters en voor de onervaren collega's. Regels kunnen helpen om hun gedrag te sturen. Maar wanneer de professional eenmaal volledig vakbekwaam is en de mores van de beroepsgroep heeft geïnternaliseerd, dan heeft hij deze instrumenten niet meer nodig. Praktische ervaring, *the clinical eye*, kan zelfs van de professional vragen om niet volgens het boekje te handelen. Als overheidsregulering strikt moet worden toegepast, dan kan dit zelfs in strijd zijn met een goede professionele praktijk. Als overheidsregulering wordt gecombineerd met verslagleggings- en toezichtprocedures, dan betekenen de administratieve lasten bovendien een extra belasting voor de professional.

3 Negeren en ontwijken of bevelen en sturen

De hiërarchische benadering is kenmerkend voor de regulerende staat: de soevereine wetgever (of een van de lagere regelgevers) formuleert regels waaraan de onderdanen zich moeten onderwerpen. Als de burgers zich niet goed aan de regels houden, dan is de natuurlijke reactie binnen het top-down perspectief om nieuwe regels te formuleren die meer specifiek zijn en om het toezicht en de controle te intensiveren.

Dit is een perspectief dat professionals vaak niet kunnen accepteren. Omdat de staat wordt gezien als een entiteit zonder enige praktische autoriteit en wellicht met een controversiële ideologische agenda, is de natuurlijke reactie van professionals om de regels waar mogelijk te negeren. Dit resulteert in strategisch gedrag in de omgang met overheidsregulering. Professionals internaliseren de rechtsregels niet als richtlijnen voor gedrag, maar beschouwen ze als externe voorwaarden. Outputcriteria kunnen de professional niet intrinsiek motiveren – als ze eenmaal zijn verwezenlijkt (of als de output op een dergelijke manier wordt gepresenteerd dat het eruitziet alsof ze zijn verwezen-

lijkt), dan kan de professional zijn werk gaan doen aan de hand van zijn eigen professionele maatstaven. Regels van de overheid kunnen het speelveld verkleinen (als ze effectief worden toegepast) maar doorgaans worden ze louter als obstakels beschouwd die in het belang van een goede professionele praktijk kunnen worden genegeerd of ontweken.

Institutionele oplossingen – bestuurslagen creëren

Een manier om de spanning tussen de staat en de professionals te verlichten is een tussenliggende managementlaag te creëren, of, indien een dergelijke laag al bestaat, deze de extra taak te geven om als een buffer of transformator op te treden. Er zijn drie vormen van zo'n tussenlaag.

De eerste bestaat uit administratieve krachten en andere assistenten. Artsen kunnen bijvoorbeeld secretaresses en financiële of technische assistenten inhuren om hen te helpen met al het bureaucratische papierwerk, de technische regels waaraan ze moeten voldoen, de financiële verslaglegging en de andere controles. Deze assistenten staan in dienst van de professionals. Ze kunnen veel van het papierwerk van de overheidsregulering voor hun rekening nemen (en de commerciële kant van de werkzaamheden) en op deze manier veel van de frustratie wegnemen die professionals vaak ervaren als ze worden afgeleid van de taken waarvoor ze eigenlijk zijn opgeleid. Zo kunnen secretaresses en assistenten dienstdoen als een buffer om spanningen en irritaties weg te nemen. De professional is hier echter nog steeds verantwoordelijk, en dat betekent dat hij zich nog steeds zelf moet verhouden tot de inhoudelijke spanningen die overheidsregulering met zich mee brengt.

De tweede laag bestaat uit managers: de directie van het ziekenhuis en hun staf, het schoolbestuur en rechters met managementtaken. Zij vervullen dezelfde bufferfunctie als de assistenten, maar ze kunnen ook als een transformator werken. Omdat ze constant worden geconfronteerd met de eisen van de regulerende overheid zijn ze genoodzaakt om het perspectief van de regulerende instanties te leren begrijpen. Zolang ze zich blijven identificeren met het professionele perspectief (bijvoorbeeld door intensieve dagelijkse contacten met de werkvloer) zijn ze wellicht in staat om de regels van de staat op zo'n manier te transformeren dat ze niet langer tot frustraties leiden bij de professionals. In het ideale geval spreken ze beide talen en weten ze hoe ze de overheidsregulering moeten toepassen zonder het primaire proces in de professionele praktijk al te zeer te verstoren. We kunnen hier een onderscheid maken tussen managers die onder de professionals gerekruteerd zijn en managers zonder een professionele achtergrond. Voor de laatste zal het moeilijk zijn om de rol van transformator te vervullen.

De derde laag bestaat enerzijds uit nationale organisaties van professionals, zoals de Orde van Advocaten, de KNMG, onderwijsbonden en kleinere organisaties van gespecialiseerde professionals zoals filosofiedocenten of gynaecologen, en anderzijds uit or-

organisaties van instellingen en besturen, zoals de NVZ, de VO-Raad of de VSNU. Deze organisaties worden meestal niet geleid door professionals die nog actief zijn in hun beroep, maar door voormalige professionals en door managers zonder enige professionele achtergrond. Bovendien zijn ze niet institutioneel verbonden met de professionele praktijk zoals managers van scholen en ziekenhuizen dat wel zijn en krijgen ze niet op dezelfde manier dagelijks feedback van de werkvloer. Hun connectie met de professionele praktijk is dan ook veel losser. (Er is hier wel significante variatie; kleinere organisaties, zoals die van medische specialisten, worden gewoonlijk geleid door werkende professionals en hebben daarmee een hechtere band met de werkvloer.) Om beter als transformator op te treden moeten deze organisaties in staat zijn om tussen de twee perspectieven heen en weer te schakelen. De onophoudelijke stroom van overheidsregulering en het intense contact met de overheidsbureaucratie garandeert dat deze organisaties – meer nog dan de institutionele managers – zullen bijdragen aan een goed begrip van het overheidsperspectief. In hoeverre deze organisaties in staat zijn om ook het professionele perspectief te incorporeren is een andere vraag. Veel werknemers bij deze organisaties hebben geen (recente) praktijkervaring en daarom zal het professionele perspectief voor hen op een grotere afstand staan dan de dagelijkse verwikkeling met de overheidsbureaucratie. Als gevolg hiervan lopen professionele organisaties het gevaar dat ze het contact verliezen met de professionele praktijk en daarmee het vermogen om als een effectieve transformator te functioneren.

De tweede laag is ook kwetsbaar voor dit gevaar. Zolang managers in instellingen dagelijks contact blijven houden met de werkvloer, kunnen ze de spanning wellicht in stand houden en de kloof overbruggen. Wanneer echter de managementlaag steeds meer bezet wordt door bestuurders zonder professionele achtergrond, gaat het vermogen verloren om op te treden als transformator. Ze lopen het risico om ingekapseld te worden in het perspectief van de staat en het te internaliseren, zodat ze het gaan uitdragen in hun contacten met de professionals op de werkvloer. Zelfs managers met een professionele achtergrond die voltijdse bestuurders worden, lopen dit risico na verloop van tijd – naarmate ze minder contact hebben met de professionele praktijk worden ze steeds minder effectieve transformatoren. In plaats van de professionals af te schermen tegen de druk van de staat, worden ze steeds effectiever in het toepassen van het perspectief van de regulerende instanties en het opleggen van de regulering aan professionals.

Dit is de paradox van de managerialisering van de professies. Aanvankelijk helpt een tussenliggende bestuurslaag om de professionele praktijk te beschermen tegen de regulerende staat en om de interventies van de staat te transformeren in relatief onschadelijke interne regels.²⁷ Zodra een sterke en effectieve bestuurslaag bestaat, begint deze zich langzaam aan te passen aan het overheidsperspectief om het uiteindelijk volledig over te nemen. Wanneer het overheidsperspectief het dominante perspectief van de managers is geworden, zijn ze een effectief instrument om dit perspectief toe te passen en aan de professionals op te leggen. In plaats van een onderdeel van de oplossing voor de botsende perspectieven zijn de managers onderdeel van het probleem geworden.

Deze paradox wordt nog versterkt door een aantal verschijnselen die hier alleen kort kunnen worden genoemd. Om te beginnen worden professionals ook geconfronteerd met een derde perspectief, dat van de markt. Zij die de eisen van de markt het sterkst voelen, zijn meestal de managers. In de meeste organisaties is hun eerste verantwoordelijkheid om de organisatie financieel gezond te houden, of zelfs winstgevend te maken. Als gevolg daarvan zijn ze genoodzaakt om de financiële aspecten van de professionele praktijk in het oog te houden. Daarnaast ligt het in de lijn der verwachting dat managers na verloop van tijd hun eigen perspectief gaan ontwikkelen, een perspectief gekenmerkt door hun eigen inzichten en belangen. In hun positie wordt dan efficiency een leidende waarde. Als ze zelf geen professionals zijn en niet op eigen praktische expertise kunnen terugvallen, zullen ze bovendien moeten vertrouwen op algemene theoretische modellen over bijvoorbeeld effectief management of effectief onderwijs; modellen die wellicht niet goed zijn getest in de praktijk. Dit leidt ertoe dat ze een eigen agenda zullen gaan ontwikkelen – een agenda die soms zal samenvallen met die van de staat, maar die soms in strijd zal zijn met de perspectieven van zowel de staat als de professionals.

De paradox van professionele managerialisering verwijst niet naar een noodzakelijke ontwikkeling, maar naar een risico. Er zijn mogelijkheden om het risico te verminderen dat managers zich zullen vervreemden van de professionele praktijk. Het rekruteren van managers in de pool van professionals zelf en het aanbieden van managementfuncties als een tijdelijke stap in de professionele carrière kunnen een effectief mechanisme zijn. Dit garandeert een doorlopende instroom vanuit de professionele praktijk. In professionele organisaties moet het bestuur dat uit professionals bestaat een duidelijk overwicht hebben over het management, om overidentificatie met het perspectief van de overheid tegen te gaan. In organisaties zoals scholen en ziekenhuizen moet een grote invloed van de professionals op het management worden gegarandeerd. Als het risico van vervreemding goed wordt begrepen en als bovengenoemde mechanismen effectief blijken, dan kan de inkapseling door het perspectief van de overheid tot een minimum beperkt blijven, of zelfs helemaal vermeden worden. Alleen onder dergelijke voorwaarden zal de installering van tussenliggende managementlagen een bijdrage leveren aan de vermindering van de spanning tussen de staat en de professionals, of in ieder geval de negatieve effecten daarvan.

Conclusie

In dit artikel heb ik betoogd dat de regulerende staat en de professionals twee fundamenteel verschillende perspectieven hebben op de professionele praktijk. De staat met zijn externe gezichtspunt is gericht op minimumregels en kwantitatieve maatstaven, is vooral geïnteresseerd in de output of de productie van de praktijk en leunt zwaar op algemene theoretische kennis. De professional, als een deelnemer aan de praktijk, is vooral gericht op kwalitatieve maatstaven en aspiraties die inherent zijn aan de praktijk,

is vooral geïnteresseerd in de praktijk zelf en vertrouwt voornamelijk op praktische, gesitueerde kennis. Deze verschillen in perspectief vinden hun weerslag in de respectievelijke opvattingen over regulering en zelfregulering. De staat heeft een top-down perspectief. Hij ziet regulering als een nuttig instrument en gaat in wezen uit van een verticale bevelsstructuur. De professional daarentegen zet de professionele praktijk in het centrum en plaatst de staat aan de periferie. Hij beschouwt overheidsregulering als een last, en probeert die daarom te negeren en ontduiken.

Doordat de moderne staat zich intensief bemoeit met de samenleving leiden deze verschillen in gezichtspunt tot conflicten. Bovendien heeft de spanning tussen beide de neiging om zich te intensiveren. Een manier om deze spanning te bemiddelen is door een institutionele oplossing, namelijk door een buffer of transformator te installeren tussen de staat en de professionals. Een bestuurslaag, zowel op het lokale niveau van de professionele praktijk, het ziekenhuis of de school, als op het nationale niveau van de professionele en sectororganisaties, kan als een dergelijke transformator dienstdoen en de spanning reduceren. Deze managementlaag loopt echter het risico van coöptatie door de staat. Bovendien hebben managers de neiging om zelf een derde perspectief te ontwikkelen, met onmiskenbaar bestuurlijke karaktertrekken. De tussenliggende bestuurslaag kan daarom slechts een onderdeel van de oplossing zijn en vraagt om bepaalde mechanismen die deze risico's kunnen inperken.

Een tweede strategie, die hier slechts beperkt besproken kan worden, is om een aantal actoren en dimensies bij de oplossing te betrekken die in de bespreking buiten beschouwing zijn gelaten.²⁸ Dit artikel geeft alleen een vereenvoudigde ideaaltypische analyse van het probleem gebaseerd op een dualistisch model. Als we ook marktmechanismen zouden betrekken in de analyse, dan zouden we zowel tendensen ontdekken die de spanning tussen de staat en de professionals verheven als tendensen die deze spanning verzachten. Het vertrouwen op marktmechanismen kan professionals bijvoorbeeld een groter gevoel van vrijheid geven: ze kunnen een dienst van hogere kwaliteit aanbieden, of een andersoortige dienst (bijvoorbeeld goedkopere rechtshulp) als ze dat zouden willen, op voorwaarde dat ze de prijs accepteren van een lager inkomen. Ook derden zoals patiënten, studenten, consumentenorganisaties of vakbonden kunnen een bemiddelende rol vervullen. Zij kunnen de rol van transformator vervullen op dezelfde manier als tussenliggende managementlagen, of ze kunnen een alternatief perspectief formuleren dat de spanning tussen de staat en de professionals zowel kan versterken als reduceren.

De conclusie van mijn analyse is dat voor de spanning tussen de staat en de professionals geen eenvoudige oplossing bestaat. De twee perspectieven zijn deels onvergelijkbaar en er is geen methode om de verschillen volledig te overstijgen. Hiermee staan we echter niet met lege handen. Zowel de regelgevende instanties als de professionals kunnen leren accepteren dat hun perspectieven fundamenteel onvergelijkbaar zijn en dat de overheid dus niet volstaat met het proberen te overtuigen van de burger door het nóg eens een keer uit te leggen. Een goed begrip van het fundamentele verschil tussen

de beide perspectieven kan een eerste stap zijn om de spanning te verzachten en de gevolgen van het conflict te verlichten. De volgende stap is om tussenliggende managementlagen te installeren die kunnen optreden als buffers of transformatoren van het conflict en die zorgvuldig te controleren. Deze strategieën kunnen de spanningen niet volledig oplossen, maar ze kunnen helpen om ze zo te reduceren en in te perken dat alle partijen ermee kunnen leven.

Prof. dr. mr. Wibren van der Burg is hoogleraar Rechtsfilosofie en Rechtstheorie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Literatuur

- Brink, Gabriël van den, Thijs Jansen en Dorien Pessers (red.) (2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.
- Burg, Wibren van der (1999), 'The Morality of Aspiration. A Neglected Dimension of Law and Morality', in: Willem J. Witteveen en Wibren van der Burg (red.), *Rediscovering Fuller. Essays on Implicit Law and Institutional Design*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 169-192.
- Burg, Wibren van der (2009), 'Essentially Ambiguous Concepts and the Fuller-Hart-Dworkin Debate', *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 2009.
- Dijsselbloem, Jeroen, e.a. (2008), *Tijd voor onderwijs*, Den Haag: Sdu.
- Freidson, Eliot (2001), *Professionalism. The Third Logic*, Chicago: University of Chicago Press.
- Glendon, Mary Ann (1994), *A Nation under Lawyers. How the Crisis in the Legal Profession Is Transforming American Society*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kole, Jos (2007), 'Professionele idealen vanuit ethisch perspectief. Inleiding', in: Kole en De Ruyter (2007), pp. 1-10.
- Kole, Jos en Doret de Ruyter (red.) (2007), *Werkzame idealen. Ethische reflectie op professionaliteit*, Assen: Van Gorcum.
- Kronman, Anthony T. (1993), *The Lost Lawyer. Failing Ideals of the Legal Profession*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Martin, Mike W. (2000), *Meaningful Work. Rethinking Professional Ethics*, New York: Oxford University Press.
- Ryle, Gilbert (2000 [1949]), *The Concept of Mind*, with an introduction by Daniel C. Dennett, Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, James C. (1998), *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.
- Schön, Donald A. en Martin Rein (1994), *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books.
- Witteveen, Willem J. (2007), 'Alternatieve regulering: de vele gezichten van de wetgever', *Alternatieve regelgeving* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2007-1), Deventer: Kluwer 2007, 1-65.